

## **Crisis, desarrollo e integración. La CEPAL y la cooperación y concertación económica regional durante la década de 1980 en América Latina**

*Julián Kan<sup>1</sup>*

### **Resumen**

Este trabajo tiene como objetivo analizar las iniciativas de integración y cooperación económica regional desplegadas durante la década de 1980 ante la crisis económica y de endeudamiento que azotó a la región. En ese contexto, se aborda el lugar desplegado por las propuestas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) que articularon un diagnóstico de la crisis, la necesidad del desarrollo para superarla y la posibilidad de la integración regional como vehículo catalizador de lo anterior. Por lo general, los estudios sobre la evolución de las ideas de la CEPAL, como así también sobre las iniciativas regionales, saltan desde la etapa de la Segunda Posguerra hasta la década del noventa donde a través de la aplicación del programa de reformas neoliberales del Consenso de Washington se produjeron fuertes cambios en la región, pero no han prestado demasiada atención a la década de 1980. En consecuencia, estudiamos aquí los cambios introducidos en los esquemas de integración y cooperación económica como el lugar de la CEPAL en ellos. Mediante el análisis de documentos de las iniciativas y de dos números especiales de la revista de la CEPAL, como así también mediante entrevistas a funcionarios de la época, observamos el novedoso despliegue de foros de cooperación y concertación política regional, como las Conferencias Económicas de Quito y de Cartagena que buscaron una solución de conjunto a los problemas de la región, la transformación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el desarrollo de acuerdos bilaterales y subregionales como los desplegados entre Argentina y Brasil a partir de 1985.

**Palabras claves:** CRISIS / DESARROLLO / INTEGRACIÓN REGIONAL / CEPAL / DÉCADA DE 1980

### **Abstract:**

This paper aims to analyze the regional economic integration and cooperation initiatives deployed during the 1980s in the face of the economic and debt crisis that hit the region. In this context, the place displayed by the proposals of the Economic Commission for Latin America (ECLAC) that articulated a diagnosis of the crisis, the need for development to overcome it and the possibility of regional integration as a catalyst vehicle for the above is addressed. In general, studies on the evolution of ECLAC's ideas, as well as on regional initiatives, jump from the Second Post-War stage to the 1990s where, through the application of the neoliberal reform program of the Washington Consensus there were strong changes in the region, but they have not paid much attention to the 1980s. Consequently, we study here the changes introduced in the integration and economic cooperation schemes as well as the place of ECLAC in them. Through the analysis of documents of the initiatives and two special issues of the ECLAC magazine, as well as through interviews with officials of the time, we

---

<sup>1</sup>Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (IDEHESI) / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

observe and the novel deployment of regional political cooperation and agreement forums, such as the Economic Conferences of Quito and Cartagena that sought a joint solution to the problems of the region, the transformation of the Latin American Free Trade Association (LAFTA) into the Latin American Integration Association (ALADI) and the development of bilateral and subregional agreements such as those deployed between Argentina and Brazil from 1985.

**Keywords:** CRISIS / DEVELOPMENT / REGIONAL INTEGRATION / ECLAC / 1980s

## **Introducción**

Los proyectos de integración y cooperación regional tuvieron en América Latina un importante empuje a mediados del siglo XX, en el escenario económico y político de la Segunda Posguerra. Este despliegue recuperó una vasta y poco referenciada tradición unionista, pactista y regionalista latinoamericana de anteriores momentos y coyunturas históricas en la región.<sup>2</sup> Las iniciativas emergentes luego de la Posguerra persiguieron un modelo de integración predominantemente económico, en concordancia con la visión estructuralista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), quien tuvo como objetivo principal impulsar la industrialización y el desarrollo mediante políticas de sustitución de importaciones para evitar el estrangulamiento y las crisis externas. El objetivo final de la CEPAL era alcanzar políticas que superasen la condición del subdesarrollo, o de un desarrollo dependiente, mediante un proceso endógeno de industrialización.<sup>3</sup>

En este esquema, la integración jugó un rol destacado y no siempre tenido en cuenta cuando se analiza a la CEPAL. Como señala Guillen Romo (2001), ya en 1949, en un informe de la CEPAL, Raúl Prebisch proponía “la necesidad de la integración para vencer el obstáculo de

---

<sup>2</sup> Sobre las iniciativas del siglo XIX como el Congreso de Panamá y los congresos americanos de mediados de siglo, véanse Ansaldi (2013), De la Reza (2010) y Ricaurte Soler (1980). Sobre el despliegue latinoamericanista de las primeras décadas del siglo XX véanse Funes (2006) y Pita González (2007). Sobre el “Pacto del ABC” de Perón, Ibañez y Vargas, véase Otero del Pilar (2010).

<sup>3</sup> El diagnóstico cepalino en torno al desarrollo y a las formas de inserción de América Latina en la economía capitalista mundial era el siguiente: “las ingentes ventajas del desarrollo de la productividad no han llegado a la periferia, en medida comparable a la que ha logrado disfrutar la población de esos grandes países [los países centrales]. De ahí las diferencias, tan acentuadas, en los niveles de vida de las masas de éstos y de aquélla” (Prebisch, 1949: 479). El análisis de Ramos (2020) argumenta que Prebisch deja en claro en esta cita que el desarrollo económico, desde su perspectiva, se vinculaba con el incremento de la productividad, donde se encontraban dos tipos de países en el sistema internacional: los centrales y los periféricos, donde el diferencial de productividad fue el factor clave de diferenciación y el desarrollo implicaba un mayor nivel de vida de la población. Ahora bien: ¿qué es lo que explicaba el diferencial de productividad entre los países centrales y los periféricos/latinoamericanos? Los países centrales tenían mayores niveles de productividad porque lograban retener los frutos del progreso técnico y difundirlos al conjunto de la economía, los países periféricos, sólo tenían niveles comparables de productividad en los sectores agro-mineros vinculados a la exportación, mientras que el resto de los sectores económicos mantenían niveles de productividad más bajos. Esto tenía como resultado la conformación de estructuras productivas heterogéneas y especializadas, en comparación con las del centro, más homogéneas y diversificadas. En consecuencia, la CEPAL sostendría que la forma histórica de inserción de los países latinoamericanos al comercio mundial era una de las claves explicativas, cuestionando así las conocidas tesis de inspiración ricardiana de ventajas comparativas, basada en la dotación de factores productivos, que explicaba la división internacional del trabajo. Otra vez para Prebisch, la tesis del deterioro de los términos de intercambio sería el fundamento teórico para sostener la necesidad de transformar, estructuralmente, las economías latinoamericanas esto es: de industrializarse. ¿Por qué la industrialización era el pilar para lograr el desarrollo? Porque era el único sector cuyo crecimiento, ampliación y profundización permitiría a los países de nuestra región apropiarse progresivamente del progreso técnico, difundir los incrementos de productividad a otros sectores, aumentar los salarios y elevar progresivamente el nivel de vida de la población. En los términos originales de Prebisch (1949: 64) “no es ella un fin en sí misma, sino el único medio de que disponen” los estados latinoamericanos para mejorar “el bienestar mensurable de las masas”.

los mercados relativamente estrechos, como elemento fundamental para acelerar la tasa de crecimiento” (Guillen Romo, 2001), aún sin usar el concepto de “integración regional”. En 1953, afirma Ramos (2020), la CEPAL comenzó a utilizar este concepto, de alguna forma, en respuesta a lo que por ese momento aparecían como las primeras teorizaciones a la luz de la experiencia del proceso de integración europea. Nos referimos a los escritos de Bela Balassa y Jacob Viner que, influenciados por las corrientes neoclásicas y marginalistas, al día de hoy continúan siendo una referencia importante dentro de la teoría “clásica” de la integración económica. La CEPAL cuestionó algunos esquemas y nociones de este modelo teórico, particularmente la “creación” y el “desvío” de comercio, como efectos positivos o negativos de la integración económica, desarrollados por Balassa y Viner. Así, la CEPAL contrapuso una visión y una función de la integración desde las especificidades de América Latina bajo la noción de “creación de desarrollo”.<sup>4</sup> En 1954 Prebisch publicó un trabajo que abrió el camino a la recomendación abierta de la integración como complemento del modelo de desarrollo impulsado por la CEPAL.<sup>5</sup>

En 1959 la CEPAL impulsó la integración económica latinoamericana de forma explícita bajo el argumento de que la promoción sustitutiva de importaciones podía darse mediante la ampliación del comercio intrazonas en un contexto más general de un proceso de liberalización del intercambio entre las naciones de América Latina, que combinara el intercambio existente con el estímulo de nuevos intercambios de pequeña escala o de productos que se producían en algunos lugares para dinamizar las exportaciones industriales intrazona (CEPAL, 1959). Unos meses después la CEPAL intervino como asesora en la conformación del Mercado Común Centroamericano (MCCA) que tomaría forma en la Cumbre de Managua de 1960. La iniciativa estaba integrada por Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Ese mismo año a través del Tratado de Montevideo surgía la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, uno de los acuerdos más conocidos y ambiciosos del momento. En ese contexto, también se impulsó el Pacto Andino (PA) en 1969 integrado por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, transformado muchos años después en Comunidad Andina de Naciones (CAN). Y tiempo después, en 1975, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), conformado por muchos países de la región, estuvo abocado a construir una estrategia común sobre la cuestión financiera y la renegociación de las deudas de los países de la región.

Como afirma Ramos (2020:4), “el objetivo de la CEPAL no era sólo estudiar las características particulares de las economías latinoamericanas, sino proponer políticas para superar la situación/condición de subdesarrollo”. Y el regionalismo y/o la integración y cooperación regional entraban dentro de las posibilidades. Fueron los informes, los mecanismos de cooperación técnica establecida con gobiernos y sus desarrollos teóricos los que facilitaron la emergencia de “un sentido de regionalismo, con una estimulante serie de ideas sobre temas como la dependencia externa y la inestabilidad de los productos básicos en el plano internacional” (Ramos, 2020: 4).<sup>6</sup>

Estas iniciativas persiguieron el camino de aminorar las tensiones y desequilibrios del “desarrollo hacia adentro”, alentaron el intercambio recíproco entre los países, el fin de la dependencia de divisas y del endeudamiento externo. En torno al tipo de regionalismo impulsado, las iniciativas se propusieron desarrollar un proceso de reducción arancelaria gradual para incrementar el intercambio regional, pero respetando asimetrías y desequilibrios

---

<sup>4</sup> Al respecto véase el mencionado análisis de Ramos (2020). Para un mayor abordaje y críticas del modelo teórico de Balassa y Viner, véanse Porta, Gutti y Bertoni (2013).

<sup>5</sup>Nos referimos a Raúl Prebisch (1954), posteriormente en Prebisch (1961) se profundiza la cuestión.

<sup>6</sup> Sobre el pensamiento de la CEPAL y sus conceptos de desarrollo y de región, véanse Bielschowsky (1998), Thorp (2000), Sztulwark (2003) Saludjian (2006) y Ramos (2020).

en los diferentes niveles de desarrollo entre países y subregiones, cuestión que caracterizó a este momento de la integración regional latinoamericana de Posguerra. Varios autores (Botto, 2015; Guillen Romo, 2001; Ramos, 2020) caracterizaron a esta tendencia o etapa del regionalismo latinoamericano como de “primera generación”, “primera oleada” o “regionalismo cepalino”, en fuerte contraposición con el modelo de integración regional desplegado por la CEPAL durante la década de 1990, conocido como “Regionalismo Abierto” (CEPAL, 1994), y con las iniciativas que se desarrollaron durante esa década en el contexto de las reformas neoliberales orientadas bajo el Consenso de Washington: MERCOSUR, CAN y los acuerdos de libre comercio.<sup>7</sup>

Ahora bien, en la década de 1980 la América Latina afrontó una profunda crisis económica, de la cual una de sus manifestaciones principales fue el ciclo de endeudamiento externo, y la otra, el estancamiento económico en general. Este cuadro se entremezcló con procesos inflacionarios y con un crecimiento de las desigualdades que pusieron en crisis la actividad productiva y ciertos niveles de inclusión y bienestar alcanzados en las décadas anteriores. En este período, denominado tiempo después como “década perdida”, comenzaron a esbozarse algunos proyectos de reformas orientadas en concepciones aperturistas de la economía en sintonía con el ideario neoliberal, más allá que continuaron las pautas generales de la etapa iniciada luego de la Segunda Guerra. Por ejemplo el plan de ajuste y estabilización de Bolivia en 1985, el programa de reformas impulsado en México que implicó su entrada al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (más conocido como GATT por sus siglas en inglés), su arreglo de la deuda externa en forma individual con los organismos financieros, y el inicio de la modificación constitucional que luego le permitiría entrar al Tratado de Libre comercio de América del Norte (TLCAN), o NAFTA por sus siglas en inglés. Podemos incluir, también, al Plan Austral y luego al Primavera del gobierno de Alfonsín en Argentina que, aún con una visión más heterodoxa, contenía un sesgo privatizador y un plan de ajuste y de estabilización. El escenario cambiaría radicalmente luego de 1989, ante una coyuntura internacional de transformaciones geopolíticas importantes a partir de la caída del Muro de Berlín, y ante un proceso de reformas estructurales de orientación neoliberal en la región modeladas bajo el Consenso de Washington. La hipótesis que aquí sostenemos es que todavía en la década de 1980 las iniciativas regionales en América Latina, tanto los Foros de Cooperación Económica de Quito y Cartagena, como las instancias nuevas ALADI y los acuerdos subregionales entre Argentina y Brasil, continuaron bajo el modelo cepalino de la Posguerra pero amoldadas a una coyuntura particular durante esa década. La visión de la CEPAL para salir de la crisis y orientar el desarrollo también siguieron el mismo camino, retomando propuestas de desarrollo “hacia adentro” y la industrialización, con un sesgo autonomista de carácter regional. La CEPAL le dedica dos números especiales de su revista anual a la crisis de la región y a la necesidad de la integración y cooperación regional como uno de los posibles vehículos para ofrecer una solución y reimpulsar el desarrollo, donde se plantean cuestiones no sólo económicas, sino también políticas, científicas, tecnológicas y sociales. Esas dos ediciones de la revista constituyen una verdadera imagen de época sobre la década y una fuente clave para este trabajo.

Este cuadro de la situación regional durante los años ochenta contrastó con el escenario de los países centrales, donde se ya se consolidaban las reformas neoliberales que sellaban las transformaciones en la producción, comercialización y financierización iniciadas luego de la crisis del ‘70 en el conjunto de la economía capitalista global.<sup>8</sup> Tiempo después, en los años noventa, cuando las reformas neoliberales modeladas por el Consenso de Whashington

---

<sup>7</sup> Sobre las iniciativas regionales y el modelo de integración del “Regionalismo Abierto” que propone la CEPAL en el contexto de las reformas neoliberales véase Kan (2017).

<sup>8</sup> Sobre la adopción de políticas neoliberales en los países centrales y luego en América Latina en coyunturas diferenciadas véase Anderson (2003).

acoplaron el escenario latinoamericano a las transformaciones económicas y políticas internacionales, también cambiaron las iniciativas de integración, guiadas por el nuevo modelo de la CEPAL, el llamado “Regionalismo Abierto” (CEPAL, 1994). En ese contexto, se desarrollaron nuevas formas de interlocución con los organismos multilaterales y con los foros económicos internacionales como así también otros vínculos con los países centrales.

La década de 1980 fue mayormente abordada a través del análisis de las “transiciones” a la democracia en América del Sur, de las guerras civiles y los conflictos armados en América Central, o del análisis de los indicadores en términos económicos de la “década perdida”.<sup>9</sup> Esta particular relación entre crisis, desarrollo e integración regional no fue prácticamente trabajada y constituye un aporte relevante tanto para la Historia Económica, en general preocupada más por la crisis de la deuda y por los índices de estancamiento, como para la Historia de las Relaciones Internacionales<sup>10</sup>, que salta abruptamente a analizar el giro que tuvo lugar a comienzos de la década de 1990, abordando la de 1980 como una extensión de las décadas anteriores por ubicarse todavía dentro del marco del mundo bipolar.

El trabajo se estructura en las siguientes partes. En primer lugar, abordamos una aproximación a la experiencia más desarrollada de integración regional durante la Segunda Posguerra, la ALALC, de fuerte inspiración cepalina. En segundo lugar, desarrollamos un análisis de la reconfiguración de la integración durante la crisis de la década de 1980, en la que se analizan las propuestas de la CEPAL a través de la edición especial de dos números enteros dedicados a la crisis, el desarrollo y el impulso de la integración y cooperación regional. Analizamos los foros y Conferencias de Quito y Cartagena en la construcción de propuestas de coordinación regional para afrontar la crisis de endeudamiento en particular y la crisis económica en general de la región. Se observa el destacado lugar de Argentina en la construcción de esas propuestas. En tercer lugar, se analiza la reconfiguración de ALALC en ALADI y el inicio de la integración entre Argentina y Brasil mediante acuerdos subregionales en el contexto de reconfiguración regional de la década, que selló las bases del posterior MERCOSUR. Por último, cierra el artículo un balance final con algunas conclusiones. Las fuentes utilizadas son los documentos de los Foros y Conferencias Económicas, de las iniciativas de integración, entrevistas a funcionarios y las revistas de la CEPAL.

### **Antes de los ochenta. Antecedentes del proceso de integración en clave cepalina: ALALC**

La ALALC se propuso eliminar en un lapso de doce años las restricciones comerciales arancelarias y no arancelarias para llegar a una de asociación de libre comercio regional. Pero se enmarcaba en una perspectiva más amplia que los actuales tratados de libre comercio (TLC), porque contemplaba una mayor vinculación financiera en la que tendría un rol fundamental el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), una propuesta de negociar la mayor armonización de las políticas nacionales, el rediseño de las redes de transportes, y la búsqueda de mecanismos de compensación y estímulo para los socios más débiles. Aún con sus limitaciones que serán analizadas más adelante, la comprensión de la diversidad que había tomado el desarrollo económico al interior de la región fue algo relevante que marcó esta primera experiencia de integración. Este último aspecto constituye una de las características específicas de la ALALC donde se aprecia la impronta cepalina de aquel momento y que difiere de la desarrollada durante la década del noventa bajo la concepción del “Regionalismo Abierto”.

De acuerdo con Musacchio (2007) y Kan y Musacchio (2016) la ALALC, desde el punto de vista histórico y conceptual, era el resultado del acople de varias ideas y procesos. Por un lado, desde la crisis de 1930 y especialmente luego de la Segunda Guerra Mundial, muchos

<sup>9</sup> Véase un balance de los diversos abordajes sobre el período en Ribadero (2019).

<sup>10</sup> Que contiene la historia de los regionalismos y de los procesos de integración regional.

mercados tradicionales se habían cerrado parcialmente al ingreso de los productos primarios de latinos, produciendo una suerte de desconexión, un desenganche de la región de los mercados externos que, hasta entonces, habían sido la referencia fundamental para estas economías. La creciente competencia norteamericana –en la que la capacidad financiera y directriz de los Estados Unidos sobre la Europa en reconstrucción le otorgaba un poder discrecional para reorientar las compras europeas hacia sus productos, en detrimento de los países latinoamericanos– constituyó un golpe dramático para la inserción primario-exportadora de los latinoamericanos. Esas motivaciones, presentes con características y pesos relativos particulares en la mayoría de los países, fueron un impulso decisivo para el avance de la industrialización. El proceso, sin embargo, mostraba serias dificultades en toda la región, afectado por la falta de capitales, por la dependencia de tecnologías importadas precisamente de los países que habían reducido sus compras hacia aquí y por mercados que, para esas tecnologías y para las estructuras locales de distribución del ingreso, resultaban demasiado reducidos. En ese contexto, la creciente influencia de la CEPAL, orientada por Prebisch, daba una herramienta interpretativa particular sobre el proceso y desgranaba algunas propuestas de política, entre las que jugaba un papel destacado la integración regional. Para la CEPAL, la integración permitía un mercado ampliado que garantizaba una escala de producción adecuada a la tecnología disponible y racionalizaba la utilización del reducido capital disponible. Esto dejaba abiertos los problemas de la distribución del ingreso y de la dependencia de un patrón tecnológico que no se adaptaba adecuadamente a las condiciones de la regionales, convirtiendo a la integración en un paliativo a problemas que no recibían el tratamiento adecuado. Pero dado que ambos respondían, en última instancia, a una estructura social en la que la relación de fuerzas de los grupos internos y los vínculos de las clases dominantes locales con los intereses externos resultaban dos obstáculos extremos, la variante cepalina permitía, al menos, una solución parcial que no implicaba la puesta en marcha de un movimiento social de ruptura.

La idea cepalina se acoplaba también a algunos cambios externos como el avance de la integración en Europa. El inicio de las negociaciones que terminarían conformando la ALALC coincidían con la firma y puesta en marcha del Tratado de Roma que creaba la Comunidad Económica Europea (CEE), compuesta por Alemania, Francia, Italia y el Benelux, que procuraba alcanzar en poco tiempo una unión aduanera. Especialmente, la creación de la CEE tendría una gran influencia en Latinoamérica, desde dos perspectivas. Por una parte, constituía una experiencia de integración que servía como referencia, como ejemplo práctico de un camino posible de ampliación de los espacios nacionales y complementación de los mercados; una suerte de referente técnico de lo que podría realizarse en la región. Pero además, resultaba un nuevo problema a la inserción tradicional de América Latina, pues la CEE anunciaba una política agrícola común que apuntaba al autoabastecimiento de productos alimenticios de clima templado, que golpeaba la producción cerealera y cárnica de varias naciones latinoamericanas, y una preferencia a las compras de productos provenientes de ex-colonias africanas, algo que afectaba especialmente a los países latinoamericanos que proveían productos agrícolas típicos de clima tropical.

Sin embargo, esa “desconexión” podía suplirse sólo parcialmente con la integración regional, pues, en general los baches en la matriz productiva de cada país eran bastante similares. Por eso, los resultados luego de dos décadas de fundada la ALALC y de varios acuerdos bilaterales o multilaterales fueron bastante más pobres que otras experiencias contemporáneas. Así, mientras en la CEE el comercio intrarregional (es decir, el desarrollado entre los miembros de la CEE) pasaba de menos del 35% del comercio total a finales de la década del cincuenta a más del 50% una década después, en el caso de la ALALC sólo trepaba del 7% a algo más del 10% y en 1980 se situaba en el orden del 14% (Kan y Musacchio 2016, p. 149). La baja interpenetración denotaba la poca articulación real y

potencial de las economías latinoamericanas y la consecuente dependencia de terceros mercados de abastecimiento y colocación de productos. Una falta de planificación coordinada hacía que tal situación se mantuviera a lo largo del tiempo.

Sin generar los resultados esperados, los proyectos inspirados en la impronta cepalina fueron fracasando. La ALALC, luego de dos décadas, no logró cumplir ese rol integrador de la región latinoamericana y, ante su fracaso, se transformó en la ALADI a comienzos de la década de 1980 con objetivos más simples y tangibles -que desarrollaremos más adelante- y cumplió una función importante en la regulación arancelaria entre las economías latinoamericanas, permitiendo acuerdos subregionales o bilaterales, pero sin desarrollo de instancias regionales o supranacionales. En sintonía con Guillen Romo (2001) cabe destacar que todas estas instancias de integración de las décadas de 1960 y 1970 fracasaron, en líneas generales, producto de las siguientes situaciones: el boicot por parte de los capitales transnacionales, de los capitales locales concentrados y del Fondo Monetario Internacional (FMI); el adverso contexto socioeconómico a raíz de las sucesivas crisis de los procesos denominados *stop and go* y los brotes inflacionarios. A ellos le podemos sumar la inestabilidad política y social en como consecuencia de los golpes de Estados, las dictaduras militares y sus políticas represivas, el Plan Cóndor y las rivalidades y conflictividades entre varios países de la región como la existente entre Argentina y Brasil en torno a la cuestión nuclear, entre otros aspectos.

### **La década de 1980: entre la crisis y una renovada integración y cooperación económica**

A comienzos de la década, a partir del reconocimiento de la incidencia de los factores externos en el estancamiento y retroceso de la región, sumado a la instauración de las democracias en el Cono Sur, las ideas de integración y de concertación se incorporaron a la agenda de las relaciones internacionales de los países latinoamericanos (Laredo, 1991). Las propuestas de reorientación de la integración económica y de una mayor coordinación y cooperación política tuvieron como principales motivos los efectos regresivos de la crisis económica financiera internacional y del endeudamiento externo, que demandaban una reinserción más favorable de América Latina en el mundo. Incluso, se avanzó en la articulación de una idea de integración hacia adentro con una idea de concertación hacia afuera de ella, para enfrentar de manera colectiva y coordinada diversos aspectos de la crisis económico-financiera y recuperar la posibilidad del desarrollo autónomo. Este hecho contrastó con la experiencia de la ALALC, donde si bien los países fueron parte de la construcción de un acuerdo regional, cada uno de ellos mantenía diversas relaciones bilaterales con los países centrales, sobre todo con Estados Unidos, para conseguir inversiones y financiamiento, dejando de lado propuestas de concertación regional en los vínculos hacia el exterior.

El diagnóstico económico fue, sin duda, uno de los elementos centrales a la hora de construir un discurso de cohesión y unión por aquellos años. Algunos aspectos de la economía internacional que influyeron fueron el agravamiento, a partir de 1982, de la crisis económico-financiera internacional que trasladó, desde los centros hacia las periferias, efectos recesivos e inflacionarios a nuestra región. Esta situación fue agravada por el proteccionismo de los países centrales, la intensificación del relacionamiento norte-norte, tanto en comercio como en inversiones, una mayor concentración del poder tecnológico y financiero en la cima, entre otros aspectos. Desde el punto de vista geopolítico, la consolidación del Grupo de los Siete y la distensión internacional en el conflicto este-oeste a partir del lanzamiento de la Perestroika provocaron a mediados de la década una pérdida de gravitación de América Latina en el sistema internacional, (Laredo, 1991). También hubo un factor político que, en convergencia con el económico, contribuyeron a intensificar las relaciones entre los países. La

vuelta a las democracias en el Cono Sur fue coincidente con el agravamiento de la crisis económica. Esto facilitó la unidad de percepción de los problemas y de la búsqueda de estrategias alternativas de acción basadas en valores e intereses comunes de los países de América Latina donde volvía a estar presente el desarrollo económico como piso en común para superar la crisis y el estancamiento.

En este cuadro de situación la idea de integración y de cooperación, además de ser incorporada a la agenda de las relaciones internacionales de los países, ocupó un lugar predominante poco analizado y observado. Así, se desarrollaron nuevas formas de diplomacia y paradiplomacia multilateral y una política de concertación intergubernamental casi sin antecedentes. Las iniciativas de integración económica y de cooperación política se presentaron como el gran desafío para retomar un modelo el desarrollo económico y social y una mejor inserción en el sistema internacional en un contexto de cambios tecnológicos científicos y productivos, mostrando claramente los límites a la inserción individual en el sistema internacional. Sostenemos aquí que el lugar ocupado por la CEPAL fue relevante y merece especial atención.

### **La CEPAL y los Foros de Quito y Cartagena: cooperación y la concertación económica y política regional**

En una reunión celebrada en la ciudad de Lima en 1982 varios gobiernos latinoamericanos denunciaron la extrema vulnerabilidad de América Latina y aludieron a la integración y a los mecanismos de concertación como vehículos para aumentar la capacidad negociadora de la región. Así, en los inicios de la década, se ponía por primera vez a la cooperación y a la concertación política regional al más alto nivel, introduciendo las reuniones de presidentes latinoamericanos y buscando revalorizar a la región e incrementar su protagonismo en el sistema internacional (Laredo, 1991).

Si bien los principales problemas que acuciaban a América Latina fueron de índole económica, se comenzó a delinear una propuesta política que revalorizaba, no sólo la necesidad de un crecimiento económico que frenara el estancamiento, sino también la promoción de la democracia, del pluralismo, del progreso tecnológico, del desarrollo y el bienestar de los pueblos. Comenzaba, por esos años, el afianzamiento de una visión política de la integración regional que contribuía a la consolidación de la democracia y, a su vez, a la promoción del desarrollo de una comunidad latinoamericana de naciones al estilo de lo que, muy posteriormente, desplegaría la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en la historia más reciente. Sin duda, esto evidenció una disminución en las expectativas de las élites políticas de la puesta del eje en las relaciones norte-sur como opción para enfrentar la crisis, como habitualmente se hacía, dando lugar a una intensificación de la búsqueda de respuestas alternativas (Laredo, 1991). Ello se expresó en un documento elaborado en conjunto por CEPAL-SELA (1983), titulado «Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional» en el cual en el punto 5 está dedicado a la necesidad de la integración y cooperación política regional, publicado en su revista anual de 1983 donde se le dedica todo el número a la problemática regional<sup>11</sup>:

---

<sup>11</sup> La revista estaba dirigida por Raúl Prebisch mientras que el Secretario Ejecutivo de la institución era Enrique Iglesias. El número comienza con una nota de la dirección de la revista donde se pone en contexto la situación regional y la interacción entre gobiernos y CEPAL y SELA para abordar el problema, iniciada por el presidente de Ecuador: “Cuando el Presidente Constitucional de la República del Ecuador, Don Osvaldo Hurtado, se dirigió, con fecha 11 de febrero de este año, a los señores Enrique V. Iglesias, Secretario Ejecutivo de la CEPAL y Carlos Alzamora, Secretario Permanente del SELA, solicitando la urgente preparación de un ‘conjunto de propuestas encaminadas a desarrollar la capacidad de respuesta de América Latina y afianzar sus sistemas de cooperación’, puso de relieve tanto la seriedad de la crisis que aqueja a la región como la responsabilidad que



En la medida que sean desalentadoras las perspectivas de la cooperación Norte-Sur o que se demoren los beneficios que derivaría América Latina de una eventual reactivación económica de los grandes centros, adquiere vital importancia volver nuevamente los ojos hacia la región y hacer de la integración y de la cooperación regional un factor esencial para la dinamización de la economía latinoamericana (...) Si no se renovara la vocación integradora para la cual es indispensable que los gobiernos contraigan un claro compromiso político se corre riesgo de pagar un precio muy alto. En efecto, a causa del carácter extremadamente desfavorable de la actual coyuntura internacional, las acciones unilaterales que los países pudiesen emprender para mejorar su inserción en el escenario económico internacional podrían conducir aun ruinoso proceso competitivo entre los países de la región. (CEPAL-SELA en CEPAL 1983, pág. 35)

Este documento en conjunto entre CEPAL y SELA constituyó la respuesta a la carta dirigida por parte de Osvaldo Hurtado, presidente de Ecuador, a ambos organismos donde les solicitaba, por un lado, que realizaran un diagnóstico sobre la situación de crisis económica en Latinoamérica y, por otro lado, que elaboraran propuestas de integración para poder afrontar de conjunto esa situación. La carta de Hurtado publicada en la revista de la CEPAL reclamaba: “Preparar en el menor tiempo posible un conjunto de propuestas encaminadas a desarrollar la capacidad de respuesta de América Latina y afianzar sus sistemas de cooperación” (CEPAL 1983, pág. 11). Gobiernos, iniciativas regionales como SELA y la CEPAL articulaban y reflexionaban sobre la crisis y las oportunidades para poder superarla.

#### *Los Foros y las Conferencias Económicas latinoamericanas*

En el año 1984 toma dimensión política a escala regional la cooperación e interacción entre los gobiernos latinoamericanos en torno al problema de la deuda externa de los países. En las reuniones Quito (enero) y Cartagena (junio) se expresó la necesidad de coordinación del poder de negociación latino en los foros internacionales y se apeló a la unidad latinoamericana para enfrentar y resolver los grandes problemas de interés común. Estas reuniones ofrecieron un gran impulso para otros escenarios posteriores de cooperación política regional como el desplegado ante el conflicto en Centroamérica. Cabe destacar que constituye una novedad, en esa coyuntura de mayores vínculos, la incorporación a las agendas de los encuentros, de otras áreas no económicas de la integración. La dimensión social y cultural, al menos en enunciación, se suma a los tradicionales aspectos económicos y

---

tienen frente a ella los organismos internacionales. Asimismo, el Presidente Hurtado invitó a todos los Jefes de Estado de los países latinoamericanos a apoyar la iniciativa y tomar parte en su formulación, convencido que ‘las diferencias ideológicas, políticas, económicas y territoriales que separan a nuestras naciones’ no deben constituir un obstáculo. Antes bien, subrayó que la colaboración de estos gobiernos podría enriquecer sensiblemente los aportes de la CEPAL y del SELA, en busca de un Programa de Acción que permita forjar los instrumentos conceptuales requeridos para su período actual momento pero que, al mismo tiempo, contribuya a asegurar ‘los objetivos permanentes de justicia, paz y libertad’. Como respuesta a tan importante iniciativa, con fecha 16 de mayo, ambos Secretarios le hicieron llegar una carta a la que acompañaba el trabajo; ‘Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional’. Dada la trascendencia de los documentos mencionados y con el propósito de contribuir a su más amplia difusión, hemos creído útil y oportuno reproducirlos en esta entrega de la Revista de la CEPAL. En el mismo orden de cosas, y con el objeto de examinar la crisis económica internacional y la capacidad de respuesta de América Latina, se reunió en Bogotá, convocado por la CEPAL, entre los días 19 y 21 de mayo, y con la participación del Presidente de Colombia, Dr. Don Belisario Betancur, un grupo de alrededor de 30 personalidades representativas del quehacer económico y político de la región. Luego de un intenso intercambio de opiniones se redactó una declaración que también se presenta en este número con el título de “Conclusiones de Bogotá”, la carta del Presidente Ecuador” (CEPAL, 1983).

políticos, –los primeros más que los últimos– que venían desplegándose bajo las iniciativas ALALC, PA, SELA y la reciente ALADI. Además, se había hecho explícita la apelación a la participación más directa de otros protagonistas que no sean funcionarios de gobiernos, sobre todo a los pueblos, ya sea en forma activa o como sujeto de las iniciativas de integración y cooperación. También, a otros sectores de la sociedad civil, por ejemplo empresarios, sectores profesionales y técnicos<sup>12</sup>. Esto estaba en coincidencia con el lugar y rol activo de la sociedad civil en la transición a la democracia y en el fin de los conflictos armados. Las relaciones formales e informales al más alto nivel (presidencial y ministerial) como evidenciaron las Conferencias Económicas y también los otros grupos de países que surgieron ante temas no económicos como los Grupo Contadora, Grupo de los Ocho o de Apoyo a Contadora y la posterior fusión de ambos en el Grupo Río<sup>13</sup>, atravesaron toda la década y fueron una práctica novedosa y poco analizada.

A iniciativa del presidente ecuatoriano Osvaldo Hurtado, el 12 y 13 de enero de 1984 tuvo lugar en Quito la Primera Conferencia Económica Latinoamericana (CELA) de Jefes de Estados, logrando la participación de 26 países, entre primeros mandatarios, cancilleres y representantes. De allí surgió “La Declaración y Plan de Acción de Quito” que comprendían definiciones y acciones programáticas frente a temas de financiamiento, comercio, cooperación energética, servicio, seguridad alimentaria. Sobre todos ellos se propician las ventajas de entablar acciones conjuntas de cooperación y concertación. Por ejemplo, el Punto 7 de la declaración se menciona que: “La crisis demanda soluciones urgentes, a través de acciones conjuntas, fundadas en la cooperación regional y en la concertación de posiciones comunes, destinadas a fortalecer la capacidad de respuesta de la región” (CEPAL 1984, pág. 40).<sup>14</sup>

Uno de los principales logros de la reunión fue en el ámbito económico financiero, a partir del extenso “Plan de Acción” donde se produjo una importante propuesta de cambio en las relaciones con los acreedores, pasando de relaciones bilaterales a propuestas de estrategias colectivas por parte de los países de la región.

La responsabilidad del problema de la deuda externa debe ser compartida tanto por los países deudores como por los países desarrollados, la banca privada internacional y los organismos financieros multilaterales. La responsabilidad de los países de América Latina y el Caribe ya ha sido asumida a través de ajustes extraordinarios en sus economías y de enormes esfuerzos para cumplir con sus compromisos internacionales, a pesar del alto costo social, político y económico que ello ha significado. Por esas circunstancias, y por la necesidad de mantener niveles adecuados de desarrollo en América Latina y el Caribe y evitar crisis mayores del sistema económico y financiero internacional, se deriva la coincidencia práctica del interés por parte de los actores mencionados en la solución urgente del problema de la deuda externa de la región (CEPAL 1984, pág. 43)

Esto constituyó una forma de advertir que los países latinoamericanos no pagarían la deuda si no se aceptaban determinadas condiciones, entre ellas una negociación colectiva. Luego de Quito la acción solidaria regional fue considerada como el mejor instrumento para la negociación con la banca acreedora, cuestión que generó resistencia en el Grupo de los Siete, quien se opuso tenazmente a la creación de un club de deudores. Luego de la reunión de Quito, como iniciativa del gobierno argentino en forma conjunta con los de Brasil, México y

---

<sup>12</sup> Sobre la relación entre sociedad civil y procesos de integración regional en América Latina, véase Kan (2015).

<sup>13</sup> Estos grupos surgieron para mediar en el conflicto entre Nicaragua y Estados Unidos, que se hizo extensivo a toda Centroamérica, la forma y los mecanismos de interacción y de diálogo fueron similares a los de las Conferencias Económicas que abordaremos más adelante.

<sup>14</sup> La CEPAL le dedicó, en el número 22 de su revista anual de 1984, un extenso lugar a la Conferencia publicando la Declaración y el Plan de Acción enteros y un balance de ambos y del impacto de la reunión a nivel político regional.

Colombia –a los que se sumaron los de Ecuador, Perú y Venezuela– se elaboró un documento con la nueva estrategia regional para ser presentado al Grupo de los Siete que se reuniría por esos días en la ciudad de Londres. Los países endeudados de la región solicitaban a los acreedores la concreción de un diálogo constructivo entre las partes destinado a identificar medios que pudiesen aliviar la carga de la deuda. El documento conjunto firmado por los países latinoamericanos partía del argumento de que la gravedad del endeudamiento externo impedía su resolución por los caminos "ortodoxos" propugnados por los bancos y los gobiernos de los países desarrollados mediante el contacto bilateral directo con los organismos de crédito o la ayuda aislada de éstos. Como era de esperar, este documento no produjo ningún cambio en la posición de los siete grandes reunidos en Londres, quienes reafirmaron la idea de que el problema de la deuda debía ser resuelto por la vía bilateral y caso por caso, adoptando las típicas recetas de austeridad y ajuste propuestas por los organismos internacionales de crédito.<sup>15</sup> A pesar del escaso resultado en la conformación de ese club, el auge de este mejor entendimiento regional dio lugar a la Conferencia de Cartagena del mes de junio.

Con alta resonancia política regional de ese cónclave salió el recordado documento "Consenso de Cartagena" en torno al tema de la deuda. Los cancilleres y ministros de Economía de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela se reunieron en la ciudad colombiana de Cartagena y diseñaron un "Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política" para elaborar propuestas relativas al tratamiento político de la deuda y de su negociación con los organismos acreedores y la banca internacional. Fue otro paso en el innovador camino de convalidar la voluntad política de los países latinoamericanos en la búsqueda de soluciones conjuntas, un significativo intento multilateral de concertación política económica regional. Argentina fue un miembro muy activo y fue quién desplegó la propuesta de conformar un cartel o pool de deudores para negociar colectivamente con los acreedores<sup>16</sup>. Esta propuesta, aunque novedosa y saludada por varios países, no tuvo aval de algunos países claves de la región, por ejemplo México y Brasil, quienes más allá de cierta retórica no acompañaron con compromisos de acciones concretas. Sin estos dos gigantes era muy difícil obtener el reconocimiento extrarregional para negociar la deuda.

Así, el documento final de la reunión, denominado "Consenso de Cartagena", se limitó a la creación de un mecanismo de consulta y seguimiento regional con el objetivo de ayudar a la concreción de encuentros con los países acreedores, una especie de cooperación y coordinación en materia de posiciones y negociaciones, pero sin la creación del, tan ansiado por la Argentina, Club de Deudores. Argentina fue elegida como sede de una nueva reunión de los países deudores para mediados de septiembre de ese año, rescatando el protagonismo que había tenido luego de Quito, a pesar del rechazo del Grupo de los Siete y la falta de acompañamiento de México y Brasil en Cartagena. Si bien no hubo un club de deudores que pueda presentarse como una única voz, el Consenso de Cartagena tuvo efectos políticos y

---

<sup>15</sup> Sobre las iniciativas del gobierno radical y la propuesta presentada al Grupo de los Siete, véanse Cisneros y Escude (2000) y Rapoport (2016).

<sup>16</sup> Crisorio (2013) señala que, aparentemente, la propuesta fue diseñada por Arturo O'Connell y Jorge Romero. Coincide con el testimonio de Raúl Alconada Sempé, Subsecretario de Política Latinoamericana de la Cancillería Argentina por ese entonces, quien menciona que: "de O'Connell y Romero, junto a otros integrantes de las comitivas oficiales que fueron a Quito y Cartagena como Juan V. Sourrouille y Raúl Prebisch, salieron las propuestas económicas de la Argentina para las conferencias económicas regionales, previo diálogo y consulta con otros países de la región y con la CEPAL". La entrevista fue realizada en 2014 por el autor de este artículo, junto a Mario Rapoport y a becarios del Instituto Del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), y fue publicada en Rapoport (2016). Evidentemente, el lugar de Prebisch en la comitiva argentina fue clave para acercar el empuje que venía dando la CEPAL a la plasmación de una propuesta concreta de concertación y acción regional colectiva ante un tema clave como la deuda y la crisis económica general.

provocó reacciones de cierta relevancia por parte de los Estados Unidos, ideando el "Plan Baker" lanzado definitivamente en octubre de 1985 (Crisorio, 2013), que propició una política de créditos, ajuste y refinanciación de la deuda acordada con los organismos multilaterales como el FMI y el BM, imponiendo metas de pagos y sanciones a los países de la región.

Unos meses después tuvo lugar la Segunda Reunión del Grupo de Cartagena en Mar del Plata, en septiembre de 1984. El "Comunicado de Mar del Plata" se limitaba a expresiones retóricas, que instaban a expresar la solidaridad regional en el problema del endeudamiento externo y la determinación de los gobiernos de continuar realizando consultas entre sí para resolver la cuestión. Pero no hubo compromisos concretos más allá de esas expresiones de deseo. El acuerdo alcanzado previamente a este conclave por México con los organismos internacionales de crédito fue un factor crucial para que ese país presentara nuevamente objeciones a la propuesta desarrollada por la Argentina –respaldada por Bolivia, Colombia y Perú– sobre la convocatoria a una reunión presidencial cumbre por este tema. Alconada Sempé menciona que, además de México, fue Venezuela quien puso muchos obstáculos, más que Brasil (Rapoport, 2016). En Montevideo, en diciembre de 1985, tuvo lugar la Tercera Reunión del Grupo de Cartagena considerando insuficiente la iniciativa del secretario del Tesoro norteamericano, James Baker, el ya mencionado "Plan Baker".

Aún sin lograr resultados concretos en las negociaciones con la deuda, es de destacar que la mayor cooperación y concertación política regional transitó desde la crisis económica y de endeudamiento a otros temas índole geopolítica como el conflicto entre Estados Unidos y Nicaragua, a partir del despliegue norteamericano en Centroamérica con el objetivo de desestabilizar al gobierno sandinista. Entre 1983 y 1984 existió la posibilidad concreta de una intervención militar, lo que dio lugar a que los cancilleres de Colombia, México, Panamá y Venezuela se reunieron en la isla de Contadora, ubicada en el archipiélago de Panamá, con el propósito de plantear una iniciativa de paz conjunta que evitara una escalada militar en Centroamérica la creación del Grupo de Contadora (GC)<sup>17</sup>. Unos meses después el GC buscó apoyo en otros gobiernos de la región, sobre todo de América del Sur, donde se desarrollaba el ese escenario de mayor concertación y cooperación regional. Al respecto, dice Alconada Sempé

En enero de 1984, se realizó la Conferencia de Quito, a la que fuimos con una gran delegación que también incluyó a Raúl Prebisch, a Juan Sourrouille, Adolfo Gass y Federico Storani, aprovechamos para comenzar un diálogo con los gobiernos que ya estaban trabajando en el tema, en el Grupo de Contadora. Desde Quito yo continué, acompañado por Pedro Azcoiti y Néstor Lavergne, la tarea en México, Colombia, Venezuela y Panamá, y así comenzamos a intercambiar información y analizar la posibilidad de cooperar.

Argentina y Perú tuvieron un rol destacado en la conformación de una nueva iniciativa para ayudar al GC, rencauzarlo, acompañarlo en sus propósitos. Raúl Alfonsín había visitado durante junio de 1985 en Lima al presidente electo Alan García y los principales temas de la agenda fueron las cuestiones regionales: el endeudamiento y crisis económica latinoamericana y el conflicto nicaragüense (Cisneros y Escudé: 2000). Así, a propuesta de Argentina, se fue conformando otro espacio de cooperación regional al que, además de Perú, se sumaron

---

<sup>17</sup> En su primera reunión los cancilleres de Contadora manifestaron "intensificar el diálogo a nivel latinoamericano como medio eficaz para enfrentar los problemas políticos, económicos y sociales que comprometen la paz, la democracia, la estabilidad y el desarrollo de los pueblos del Continente" (Declaración de Cancilleres de Contadora, 1983). Expresaron también su rechazo a toda "injerencia foránea directa o indirecta" en los conflictos centroamericanos; exhortaron a todas las partes involucradas a "no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en sus relaciones internacionales" y a buscar una reducción de las tensiones mediante el "diálogo y la negociación". Sobre el GC véase Frohmann (2019). También, una aproximación al tema de los foros de concertación política la hemos realizado en Schneider (2019) y previamente presentada en el 56 ° Congreso Internacional de Americanistas (ICA) del 2018, en Salamanca.

Uruguay y Brasil: el Grupo de Apoyo a Contadora.<sup>18</sup>

En diciembre de 1986 se produce la fusión entre el Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo a Contadora, dando lugar al Grupo Río o Grupo de los Ocho. Este foro inauguró una nueva praxis diplomática de relaciones más flexibles e informales entre los ocho cancilleres de los países miembros. El grupo continuó con la práctica de concertación iniciada en Contadora y se constituyó un nuevo actor frente a la crisis centroamericana, contribuyendo a reducir la posibilidad de un conflicto generalizado en la región. El Grupo Río continuó en la década posterior pero con un bajo perfil. Durante los cambios en el regionalismo latinoamericano de la década de 2000 cumplió un rol importante en la conformación de la CELAC, recuperando parte de las agendas de cooperación y concertación de la década de 1980.

## **Las iniciativas de integración económica regional**

### *ALADI*

La principal iniciativa de integración económica de la década fue ALADI, que sustituyó en agosto de 1980 a la fracasada ALALC y que tuvo a Montevideo como sede fija de la nueva asociación. Nació un nuevo tratado de integración al que adhirieron Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Chile, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela y México. Esta nueva instancia abandonó como objetivo primordial establecer una zona de libre comercio regional, eliminando los compromisos de alcanzar metas cuantitativas y temporales. Aunque el artículo 1° del tratado menciona la conformación de un mercado común, lo ubica como un “objetivo a largo plazo, gradual y progresivo” (ALADI, 1980). Así, se abrió paso a la concertación de una variada gama de acciones parciales entre países y grupos de países para facilitar la dinamización del proceso de integración regional, sobre todo económica. ALADI se propuso el objetivo establecer zonas de preferencia económica en lugar de zonas de libre comercio o mercados regionales de alcance más amplio. Se trataba de posibilitar una serie de acciones

---

<sup>18</sup> El relato de Alconada Sempé no tiene desperdicio y muestra cómo esos mayores elementos de cooperación y concertación regional impulsados por la CEPAL en interacción con los gobiernos al calor de la crisis económica contribuyeron también al escenario geopolítico: “Entonces fue que en julio, cuando nos juntamos con motivo de la asunción de mando de Alan García en Perú, preparamos un texto entre Enrique Iglesias (Canciller de Uruguay), Bernardo Sepúlveda y Caputo –a mí me tocó la labor de ser *note taker*–. Entonces, me fui a una máquina de escribir y pasé en limpio el documento. Eso fue a la mañana tipo 10, a las 14 había una reunión de Alfonsín con el Presidente del Senado de Brasil, Ulysses Guimarães, y con el Canciller de Brasil, Olavo Setúbal; el Jefe de Gabinete de Setúbal era Rubens Barbosa. Vienen los tres a verlo a Alfonsín. Entonces, Alfonsín, con el papel en la mano, le dice a Guimarães (con quién Alfonsín tenía una amistad): “Ulysses, mirá esto... Es un documento que estamos haciendo con Uruguay, que se yo... es sobre la cuestión de Centroamérica que está todo mal... fijate a ver qué te parece”. Ulysses Guimarães lo lee y dice “Está bom, está bom. Firme Ministro” y Olavo Setúbal lo lee y lo firma... La carita que tenía Rubens Barbosa era de incredulidad, parecía decirles a sus compatriotas “¿qué están firmando?” “Nada, nada... una preocupación por Centroamérica”, decían ellos. Me acuerdo que firmaron ni bien lo leyeron, y sin la aprobación previa de Itamaraty. Claro, era recién empezado el gobierno de Brasil. Comprometer a Brasil fue una jugada política trascendental y oportuna, la cual Itamaraty no se la esperó nunca. Lo que pasa es que Olavo Setúbal era presidente del ITAÚ, tenía más empleados en el Banco que en la Cancillería y para él, ser Canciller, era hasta más sencillo que dirigir el Banco. Luego de ello, me acuerdo que fui a dejarle el documento ya firmado, por debajo de la puerta de la habitación del hotel al Canciller de México, Bernardo Sepúlveda. Al día siguiente, Alan Wagner (Canciller de Perú) me llama por teléfono al aeropuerto para decirme que ellos querían firmar también. Así fue como aparecen las firmas de Uruguay, Brasil, Argentina y Perú. Eso fue importantísimo, porque el grupo de trabajo que se formó del Grupo de los Cuatro de Apoyo con los Cuatro de Contadora, establecimos un peso específico, una masa crítica. ¿Sabés cuánto vale que ocho viceministros se vean cada dos semanas? Es importante que compartan todos los problemas e inconvenientes y las presiones de Washington, de La Habana, de Moscú. Permanentemente el grupo de trabajo conversaba a nivel de ministros y viceministros. Cuando llamaba Washington intentando sugerir directivas sobre un tema vos le decías “lo voy a consultar con los otros siete colegas y te contesto” ello te da una tranquilidad muy importante. (Alconada Sempé en Rapoport 2016, pp. 585-586)

intermedias dentro de áreas de preferencia económica y de cercanía geográfica, cuyo ejemplo práctico lo constituyó la firma de los protocolos entre Argentina y Brasil en 1985 que iniciaron un proceso de acercamiento de gran profundidad. El artículo 2° del Tratado era preciso en este aspecto:

Las normas y mecanismos del presente Tratado y las que dentro de su marco establezcan los países miembros, tendrán por objeto el desarrollo de las siguientes funciones básicas de la Asociación: la promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica que coadyuven a la ampliación de los mercados. (ALADI, 1980).

Los convenios bilaterales o subregionales en diversos campos: científicos, financieros, tecnológicos, de integración física, que se articulaban con lo económico pero que proyectaban una impronta propia, más allá de la cuestión comercial. Esos convenios subregionales se presentaron como una posibilidad más tangible de alcanzar resultados de integración, dejando de lado un gran acuerdo macro al que todos debían llegar. A su vez, se impulsó un proceso gradualista, basado en el perfeccionamiento de las relaciones regionales mediante asociaciones sucesivas, parciales, por etapas. Esta forma, prestaba las condiciones de base para una mayor integración en un mediano plazo, posibilitando la generación de una masa de intereses que configuren a la región como un área entera de preferencia económica, que daría lugar posteriormente a la conformación de un mercado común. A la inversa de la ALALC, se empezaba de menor a mayor, sin anteponer un objetivo madre, como la conformación de un mercado común entre el conjunto de sus miembros.

Estas características se aprecian en el Artículo 3° que fija los siguientes principios para la aplicación del Tratado, entre ellos destacamos el Punto C, que menciona el espíritu central de ALADI: bregar por acuerdos parciales, bilaterales o subregionales,

a) Pluralismo, sustentado en la voluntad de los países miembros para su integración, por encima de la diversidad que en materia política y económica pudiera existir en la región; b) Convergencia, que se traduce en la multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial, mediante negociaciones periódicas entre los países miembros, en función del establecimiento del mercado común latinoamericano; c) Flexibilidad, caracterizada por la capacidad para permitir la concertación de acuerdos de alcance parcial, regulada en forma compatible con la consecución progresiva de su convergencia y el fortalecimiento de los vínculos de integración; d) Tratamientos diferenciales, establecidos en la forma que en cada caso se determine, tanto en los mecanismos de alcance regional como en los de alcance parcial, sobre la base de tres categorías de países, que se integrarán tomando en cuenta sus características económico - estructurales. Dichos tratamientos serán aplicados en una determinada magnitud a los países de desarrollo intermedio y de manera más favorable a los países de menor desarrollo económico relativo; y e) Múltiple, para posibilitar distintas formas de concertación entre los países miembros, en armonía con los objetivos y funciones del proceso de integración, utilizando todos los instrumentos que sean capaces de dinamizar y ampliar los mercados a nivel regional. (ALADI, 1980)

A pesar de su bilateralismo, ALADI incrementó los vínculos a escala regional, con la consiguiente creación de lazos de solidaridad recíproca, negociaciones directas en cumbre de presidentes, cancilleres y ministros de economía. Contribuyó a un estadio creciente acuerdista y cooperativo intralatinoamericano, que se potenció con los foros y convergencias que destacamos en la parte anterior del trabajo. Este estado de situación se evidenció, por ejemplo, en el proceso de acercamiento bilateral entre Argentina y Brasil comenzado en 1985.

#### *Los acuerdos entre Argentina y Brasil*

El proceso de integración entre Argentina y Brasil experimentó en la década de 1980 un salto

cuantitativo y cualitativo en relación a décadas anteriores.<sup>19</sup> El primero de los aspectos se justifica porque en tan sólo cinco años varios acuerdos lograron plasmarse y comenzaron a funcionar. El segundo, porque el mejor entendimiento político entre ambos países permitió que esos saltos dados entre 1985 y 1990 prefiguraran la integración más profunda que se plasmaría en el MERCOSUR unos años después. Al respecto, Rapoport (2008) observa que en esa década se presentaba una situación más favorable a la integración entre los dos países, por el contexto de la vuelta a la democracia y de búsqueda de una salida a los procesos de endeudamiento externo y crisis económicas internas. A esto se sumaba la sintonía política entre ambos países tras la guerra de Malvinas, que allanó el camino para acciones conjuntas de largo alcance en el Cono Sur. De modo que,

Se pudieron superar así años de recelos y conflictos, muchos de ellos alentados por Estados Unidos para evitar la constitución de un polo regional común. Desde los acuerdos entre Alfonsín y Sarney, se reflataron los viejos anhelos sudamericanos de integración y se firmó en noviembre de 1985 la Declaración de Iguazú, que sería la piedra fundamental del MERCOSUR (Rapoport 2008, p. 3).

La Declaración de Iguazú denotaba ese contexto de acercamiento consensuado y estratégico entre ambos países, haciendo hincapié en que la integración profundizaría el estancado desarrollo económico de por aquél entonces, en convergencia con el diagnóstico y las acciones impulsadas por la CEPAL dos años antes. En este sentido, el Punto 7° de la Declaración señala que

Los presidentes coincidieron en el análisis de las dificultades por las que atraviesa la economía de la región, en función de los complejos problemas derivados de la deuda externa, del incremento de las políticas proteccionistas en el comercio internacional, del permanente deterioro de los términos del intercambio, y del drenaje de divisas que sufren las economías de los países en desarrollo. (Declaración de Iguazú, 1985)

Siguiendo la misma tónica el Punto 8° señala:

Concordaron igualmente en cuanto a la urgente necesidad de que América Latina refuerce su poder de negociación con el resto del mundo, ampliando su autonomía de decisión y evitando que los países de la región continúen vulnerables a los efectos de políticas adoptadas sin su participación. Por ello, resolvieron conjugar y coordinar los esfuerzos de los respectivos gobiernos para la revitalización. (Declaración de Iguazú, 1985)

Por otra parte, como aspecto significativo –que prácticamente no aparecerá en posteriores declaraciones de integración– encontramos en varios puntos de la declaración que el sujeto “pueblo” o “poblaciones” de ambos países serían el sustento del acercamiento regional entre Argentina y Brasil. Por ejemplo, en el Punto 5° de la Declaración se destaca que el desarrollo que potenciaría la integración daría “forma concreta a los legítimos anhelos de las poblaciones de ambos lados de la frontera”. Asimismo, el punto 6° señala que “Los jefes de estado coincidieron en destacar el elevado grado de diversificación, profundización y fluidez alcanzado en las relaciones argentino-brasileñas, que fortalece la permanente disposición de los dos pueblos a estrechar en forma creciente sus lazos de amistad y solidaridad”. De esta forma, podemos entrever en esta declaración que el contexto económico de la crisis y de la vuelta a la democracia hizo más propicio a las necesidades de los pueblos como sustento del acercamiento entre los países, por encima de las finalidades netamente comerciales que se vislumbrarían en los posteriores acuerdos de integración en el contexto del “Regionalismo

---

<sup>19</sup>Existieron otros momentos de acercamiento, tanto a nivel bilateral como regional, donde Argentina y Brasil comenzaron a practicar un acercamiento pero sin plasmarse en una sólida unión. Algunos momentos fueron los intentos del ABC en la época de Perón, Vargas e Ibañez; el “Encuentro de Uruguayana” entre Frondizi y Quadros de 1961; el “Tratado de la Cuenca del Plata” de 1969; y la participación de ambos países en el ALALC, el SELA y ALADI. Al respecto véase Otero (2002).

abierto” de los años noventa.

Luego de este paso inicial y hasta la creación del MERCOSUR en marzo de 1991, otros dos acuerdos contribuyeron al acercamiento. El “Acta para la Integración Argentino-Brasileña de 1986”<sup>20</sup>, que comienza a incorporar el espíritu de la ALADI, es decir, una impronta gradual, sectorial y flexible. Luego, el Tratado de Integración, Cooperación, y Desarrollo de 1988, profundizaba la decisión de construir gradualmente un mercado común entre los dos países en el plazo de diez años, preconizando la armonización y la coordinación de las políticas monetaria, fiscal, cambiaria, agrícola e industrial (Moniz Bandeira, 2002). Se profundizaban aspectos de la integración económica anunciada previamente en la Declaración de Iguazú y en el Acta de 1986. Un ejemplo de ello lo constituye que el Tratado de 1988 se planteaba un plazo de diez años para construir el mercado común, intentando armonizar políticas para las áreas clave de integración, a diferencia de los cuatro años y sin gradualismos que se anunciarían en el Acta de Buenos Aires de 1990 para constituir el MERCOSUR en marzo de 1991. A partir de ese año, la adopción del ideario neoliberal y del cambio de rumbo económico en ambos países, produjo cambios en el proceso de integración entre Argentina y Brasil y en la primera etapa mercosureña que contrastan con la forma y también con algunos de los objetivos acordados entre ambos países en esta etapa inicial inaugurada en 1985.<sup>21</sup>

## **Conclusiones**

En este trabajo abordamos cómo en la década de 1980 se desarrollaron nuevas instancias de concertación económica y política regional que arrojaron novedades en el proceso de integración regional en América Latina. Si bien se continuó con el modelo de integración económica cepalino de Posguerra, asociado a la idea de la industrialización sustitutiva de importaciones, donde la ALALC había sido una de las principales experiencias, el escenario de la crisis financiera y de estancamiento económico en general modificó los vínculos y agendas regionales. La CEPAL volvió a desplegar un rol activo en la recomendación y diseño de una integración más real, concreta y tangible que los acuerdos de gran escala como los de las décadas anteriores.

El organismo regional, todavía bajo la presencia de Prebisch en sus últimos años, realizó un diagnóstico de la situación de crisis y promovió instancias de concertación y cooperación política regional como los Foros y Conferencias Económicas de Quito y Cartagena, para intentar rencausar el desarrollo. Es de destacar, por un lado, la fuerte interacción con el sector gubernamental al más alto nivel, ministros, cancilleres y presidentes, como pudimos observar a través del diálogo con el presidente de Ecuador, por otro lado, el lugar de Prebisch en la comitiva y representación externa de la Argentina, y a través de la diplomacia y paradiplomacia desplegada a través de los foros y conferencias. También, observamos que, además de la integración económico-comercial, la CEPAL incluyó en sus propuestas y recomendaciones una agenda más amplia que incluía al sector científico-tecnológico, al profesional y al productivo. Esto marcó una novedad en relación a la etapa anterior, más allá de mantener los mismos objetivos como los de una integración hacia adentro que reconociera asimetrías y que contribuyera al desarrollo económico autónomo de América Latina. Otra novedad constituyó objetivo de alcanzar una única voz ante organismos internacionales externos en un contexto de mayor mundialización económica y de reformas neoliberales en los países centrales. Este contexto especial de la década de 1980, de mayor cooperación y

---

<sup>20</sup>Acta donde se había implementado el Programa de Integración y Cooperación Económica con la firma de 12 protocolos de los 24 que se acordaron entre 1985 y 1990. Algunos de los firmados en 1986 fueron en torno a bienes de capital, energía, biotecnología, siderurgia, comunicaciones, transporte, además de comercio y producción en general.

<sup>21</sup>Un análisis de los cambios se encuentran en Kan (2011 y 2015) y en Moniz Bandeira (2002).



coordinación regional, más allá de no concretar todos sus objetivos, como por ejemplo el club de deudores, merece mayor atención que la otorgada en los análisis de los indicadores económicos de crisis o en los análisis políticos de las transiciones a la democracia. Pueden ofrecer alternativas diferentes, las que más allá de no haberse plasmado en logros de envergadura, han dejado una herencia que puede ser reconstruida en momentos posteriores.

Los acuerdos bilaterales y subregionales, como los alcanzados por Argentina y Brasil, fueron los impulsados por una nueva asociación latinoamericana de integración, ALADI, organismo regulador de acuerdos comerciales y económicos en general que subsiste al día de hoy y que presta una gran asistencia técnica y jurídica a los gobiernos. Ambos proyectos, lograron una integración de menor nivel pero más efectiva en términos concretos que la ALALC, por ejemplo en los diferentes acuerdos sectoriales logrados entre Argentina y Brasil. El acercamiento de 1985 constituyó la base del cambio estratégico en la relación bilateral entre Argentina y Brasil y del posterior MERCOSUR, más allá de la impronta neoliberal que adquirió luego del Consenso de Washington.

En suma, todo este mayor entendimiento regional fue parte del intento de sortear la crisis económica y rencausar una política de desarrollo, pero de forma colectiva y cooperativa regional, no a nivel interno o doméstico de cada país. Más allá de los pocos alcances reales logrados, la mayor cooperación y concertación política regional constituyó una novedad en la historia del regionalismo latinoamericano, al menos desde la crisis de 1930 en adelante. Así, nos preguntamos si esto constituye un antecedente del regionalismo más autónomo de la década de 2000, que ameritaría ser revisado en posteriores investigaciones.

En consecuencia, se presenta necesario revisar el lugar de la CEPAL durante el “Regionalismo Abierto” de la década de 1990 y los contrastes entre este escenario particular aquí analizado y sus nuevas miradas sobre el desarrollo en el contexto de la mundialización y globalización económica y de las reformas neoliberales en América Latina. Éstas fueron el vehículo de otra estrategia de desarrollo, pero ahora orientada hacia el exterior, que profundizó el entrelazamiento de la región con el mercado mundial mediante un proceso de apertura económica que no encontraba antecedentes, lo que produjo un viraje en el tipo de regionalismo e inserción internacional de América Latina. En poco menos de una década, muy lejano quedaba el ideario cepalino tradicional elaborado bajo la impronta de Prebisch y aquella primera oleada del regionalismo de Posguerra.

### **Bibliografía:**

ALADI (1980): “Tratado de Montevideo”, Montevideo, 12 agosto de 1980, recuperado de <http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/tratadoweb/tm80>. Última entrada 15/10/ 2022.

ANDERSON P. (2003). “Neoliberalismo: un balance provisorio” en SADER E. Y GENTILI P. (Comps.). *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*, Buenos Aires, CLACSO.

ANSALDI W. (2013). “Por patria entendemos la vasta extensión de ambas américas. El proyecto de unidad latinoamericana en perspectiva histórica”. *Boletín de la Biblioteca de Congreso de la Nación*, N° 127, pp. 19-58. CEPAL (1959): *Mercado Común Centroamericano*, México.

BIELSCHOWSKY, R (1998). “Evolución de las ideas de la CEPAL”. *Revista de la CEPAL*, N° Extraordinario, Santiago de Chile, CEPAL.

BOTTO M. (2015). *La integración regional en América Latina: quo vadis? El Mercosur desde una perspectiva sectorial y comparada*. Buenos Aires: EUDEBA.

CEPAL (1983). *Revista anual de la CEPAL*, N° 20.

CEPAL (1984). *Revista anual de la CEPAL*, N° 22.

CEPAL (1994): *El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2140-regionalismo-abierto-america-latina-caribe-la-integracion-economica-al-servicio#:~:text=En%20s%C3%ADntesis%2C%20el%20prop%C3%B3sito%20del,los%20pa%C3%ADses%20de%20la%20regi%C3%B3n.%22> Última entrada 15/09/2022.

CISNEROS A. Y ESCUDÉ C. (2000). *Historia de las Relaciones Exteriores de Argentina*, Buenos Aires, CARI.

CRISORIO C. (2013). “El Consenso de Cartagena. Deuda Externa y política exterior argentina”. *Ariadna Tucma Latinoamericana*, n° 8, disponible en <http://www.ariadnatucma.com.ar/?p=4719>

Declaración de Iguazú (1985). Vease <http://www.eumed.net/libros/2007a/256/46.htm>. Última entrada 7/10/2022.

Declaración de Cancilleres de Contadora (1983). Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2513.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2004/2513>. Última entrada 18/10/2022.

DE LA REZA, G. (2010). “La asamblea hispanoamericana de 1864-1865, último eslabón de la anfictionía”. *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, n°39.

FUNES P. (2006). *Salvar la nación. Intelectuales, cultura y política en los años veinte latinoamericanos*, Buenos Aires, Prometeo.

FROHMANN A. (1989). “De Contadora al Grupo de los Ocho: el Reaprendizaje de la concertación política regional”. *Documento de Trabajo* n° 410, FLACSO, Santiago de Chile.

KAN J. (2011). “Neoliberalismo e integración entre Argentina y Brasil en los orígenes del MERCOSUR. Desde la Declaración de Iguazú de 1985 hasta la crisis de 1999”. *Densidades. Revista de integración regional*, n°6, pp. 35-48

KAN J. (2015). *La integración Desde arriba. Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y el ALCA*. Buenos Aires, CICCUS-Imago Mundi

KAN J. (2017). “Una revisión del modelo de integración regional en América Latina durante los años noventa. Insumos para analizar el escenario actual”. *Revista De La Red Intercatedras De Historia De América Latina Contemporánea*, N°6, 60–80.

KAN J. Y MUSSACCHIO A. (2016). “Argentina frente a la integración regional” en RAPOPORT M. (Director). *Historia Oral de la Política Exterior Argentina*, Buenos Aires, Editorial Octubre.

LAREDO I. (1991). “Definición y redefinición de los objetivos del proceso de integración latinoamericana en las tres últimas décadas (1960-1990)”, *Integración Latinoamericana, BID INTAL*.

MONIZ BANDEIRA L. A. (2002). “Las relaciones en el Cono Sur: iniciativas de integración” en RAPOPORT M. Y CERVO, A. (Comps.) *El Cono Sur. Una historia en común*, Buenos Aires, FCE.

MUSACCHIO A. (2007). “De la ALALC al MERCOSUR. La experiencia argentina”, en RAPOPORT M. Y COLOMBO H. (Comps.), *Nación-región-provincia en Argentina. Pensamiento político, económico y social*, Buenos Aires, Imago Mundi.

OTERO DEL PILAR D. (2014). “Perón y América Latina. Los vínculos regionales en el contexto de la Guerra Fría (1946-1955)”, en RAPOPORT M., FIGALLO B., BUCHRUCKER C. Y BRENTA N. (2014) *Los proyectos de nación en la Argentina. Modelos económicos, relaciones internacionales e identidad*, Buenos Aires, Edicon. pp. 313-334.

OTERO DEL PILAR D. (2002). “Políticas e ideologías en los procesos de integración del Cono Sur en el siglo XX” en RAPOPORT M. Y CERVO, A. (Comps.) *El Cono Sur. Una historia en común*. Buenos Aires, FCE.

PITA GONZÁLEZ A. (2007). “La Unión Latino Americana y el Boletín Renovación

- (1923-1930)” en *Políticas de la memoria CEDINCI*, Bs As, n°6/7, verano 2006/7.
- PORTA F., GUTTI P. y BERTONI R., (2013). *Integración económica*. Bernal, EDIUNQ.
- PREBISCH R. (1949). “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, *Desarrollo Económico*, 26(103), 479-502. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40010-desarrollo-economico-la-america-latina-algunos-sus-principales-problemas>
- PREBISCH R. (1954). *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano*, Santiago de Chile, CEPAL.
- PREBISCH R. (1961). "Reflexiones sobre la integración económica latinoamericana", en *Comercio Exterior*, vol. 11, núm. 11, México.
- RAMOS H. (2020). “La relación entre integración regional y desarrollo económico en el pensamiento temprano de la CEPAL” *Historia Regional*. Año XXXIII, N° 43, julio-diciembre 2020, pp. 1-14.
- RAPOPORT M. (2008). “Argentina y el MERCOSUR: ¿Dilema o solución?”. *CICLOS en la historia, la economía y la sociedad*. N° 33/34 Bs. As.
- RAPOPORT M. (Director) (2016). *Historia Oral de la Política Exterior Argentina*. Buenos Aires: Editorial Octubre.
- ROMO GUILLÉN H. (2001). “De la integración cepalina a la neoliberal en América Latina”, *Comercio Exterior*, vol. 51, n° 5.
- RIBADERO M. (2019). “Estudio preliminar. Discutir los ochenta en América Latina”
- SCHNEIDER A. (Comp). *Los ochenta en América Latina. Más allá de “transiciones” y de “pérdidas”*. Buenos Aires: Ediciones Imago Mundi,
- SALUDJIAN, A. (2006). “La inserción mundial de América latina en las teorías de la CEPAL: una confrontación entre estructuralismo y neoestructuralismo”, *Revista Ensaíos*, v. 27, n° 1, pp.5-30.
- SCHNEIDER A. (2019) (Comp). *Los ochenta en América Latina. Más allá de “transiciones” y de “pérdidas”*. Buenos Aires: Ediciones Imago Mundi,
- SOLER R. (1980). *Idea y cuestión nacional latinoamericana. De la independencia a la emergencia del imperialismo*, México, Siglo XXI.